

GABRIELE SILINGARDI

(c.s.)

LA LIBERALIZZAZIONE DEL TRASPORTO AEREO E GLI
ONERI DI PUBBLICO SERVIZIO: NORMATIVA COMUNI-
TARIA ED ESPERIENZA ITALIANA

SOMMARIO: 1. L'esigenza di tutela delle finalità di pubblico interesse, ed in particolare del diritto alla mobilità, anche nell'ambito delle misure di liberalizzazione dell'accesso al mercato del trasporto aereo. - 2. Le misure di sostegno finanziario dell'offerta dei servizi di trasporto aereo compatibili con la normativa comunitaria. - 3. L'esperienza italiana. - 4. Considerazioni conclusive.

1. L'esigenza di tutela delle finalità di pubblico interesse ed in particolare del diritto alla mobilità anche nell'ambito delle misure di liberalizzazione dell'accesso al mercato del trasporto aereo.

Già in altre sedi¹ si sono esaminati i profili più squisitamente giuridici concernenti il rapporto fra processo normativo deregolamentare nel campo del trasporto aereo e tutela delle finalità di pubblico interesse. In particolare si è rilevato come, lungi dall'evidenziare un disinteresse per la salvaguardia delle esigenze sociali sottese all'attività di trasporto aereo, la legislazione liberistica, sia negli Stati Uniti che in Europa, abbia continuato ad assoggettare a persistenti, anche se meno incisive rispetto a quelle tra-

¹ V. per tutti SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1997, 512 ss.

dizionali e preesistenti, forme di intervento pubblico nell'organizzazione e gestione dei servizi aerei.

Già nell'*Airline Deregulation Act* statunitense del 1978 era stata prevista l'introduzione di misure che, pur nella loro efficacia transitoria, sacrificavano uno degli essenziali fondamenti della libertà dei traffici aerei (e cioè il potere delle compagnie di ridurre, sospendere o interrompere definitivamente l'esercizio dei servizi di volo sulla base di una valutazione prettamente economico-aziendale) all'esigenza di garantire un collegamento aereo "*essential*" con le "*smaller America communities*". La preoccupazione che la liberalizzazione dell'accesso al mercato del trasporto aereo avrebbe potuto determinare un abbandono delle rotte economicamente meno redditizie, ha provocato forti pressioni sul legislatore statunitense, al fine di ottenere l'adozione di misure di tutela dei "*local services*": è il caso dell'art. 419 ADA, che garantiva per un periodo di 10 anni il livello "*essential*" dei servizi di trasporto aereo lungo tutte quelle rotte di collegamento con le "*small communities*" considerate "*eligible*" con le previste sovvenzioni federali; ovvero delle restrizioni e condizionamenti alla libertà di abbandonare o sospendere i collegamenti con le "*small communities*" introdotte, sempre con efficacia transitoria, in funzione della tutela di livelli minimi di servizi ("*essential air transportation*")².

L'attuazione della riforma liberalizzatrice del trasporto aereo in Europa per effetto del cosiddetto "terzo pacchetto"³ ha quindi

² Per più ampie considerazioni e trattazioni sul punto V. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, 54ss.

³ Trattasi, come noto, di cinque regolamenti (dal n. 2407 al n. 2411 del 23 luglio 1992, in *G.U.C.E.* n. L240 del 24 agosto 1992) i primi tre dei quali di particolare rilievo, perché concernono il rilascio delle licenze ai vettori aerei comunitari, l'accesso alle rotte infracomunitarie e le tariffe aeree per il trasporto di merci e passeggeri, sul cui contenuto v. per tutti, oltre all'A. già citato alla precedente nota 1, GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, 39; DUTHEIL DE' LA ROCHERE, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement Z408/92 et son interprétation*, in *Rev. Fr. Dr. Aer.*, 1993, 389; VASELLI, *Cenni sul nuovo regime comunitario del trasporto aereo*, in *Foro pad.* 1993, 11, 43; BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti*, 1983, n. 61, 71; RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, in *Dir. prat. aviaz. civ.* 1991, 2, 237; SILINGARDI, *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in

determinato una modifica nell'impostazione del settore, ma non certo un loro venire a meno. Il ruolo tradizionalmente esercitato di programmazione dell'accesso al mercato, delle capacità, della determinazione tariffaria, è così stato sostituito dall'assolvimento di una prevalente funzione di accertamento dei requisiti di capacità tecnica, professionale e finanziaria, oltre che di garanzia dell'oggettiva operatività di regole di corretta concorrenzialità fra imprese nel rispetto delle libere dinamiche di mercato.

Il mutamento di ottica nell'impostazione dei controlli pubblici sull'esercizio dell'attività di trasporto aereo, non è quindi stato tale da impedire il perseguimento di fini di pubblico interesse, ma piuttosto da determinare quello che significativamente è stato definito il cambiamento delle "formule organizzatorie" attraverso cui si realizza la tutela di uno dei principali valori di socialità sottesi ai servizi aerei, e cioè il diritto alla mobilità riconosciuto dalla stessa Carta costituzionale (art. 16)⁴.

In sostanza, la tradizionale impronta pubblicistica che caratterizza la disciplina del codice della navigazione è sì sostanzialmente modificata nelle sue formule organizzatorie, ma non già definitivamente abbandonata per quel che concerne la funzione di persistente assoggettamento dell'esercizio del trasporto aereo a moduli di intervento pubblico in funzione del perseguimento di finalità di interesse sociale.

Il persistente ruolo di tutela delle finalità di pubblico interesse sottese all'esercizio dell'attività di trasporto aereo, trova una primaria e quanto mai attuale concretizzazione, in riferimento alla salvaguardia della fondamentale esigenza di garantire regolari e soddisfacenti collegamenti anche in quelle fasce di mercato caratterizzate dall'abbandono, o quantomeno dalla riduzione, dell'offerta dei

Riv. giur. circ. 1995, 681 ss.; DOGANIS, *Effectiveness of the Competition rules within the single market*, in *Air Law*, 1994, 131 ss.; PLATT, *The creation of a Community Cabotage Area in the European Community and its implications for the USS Bilateral System*, *ivi*, 1992, 183 ss.; SCHMID, *Air transport within the European Single Market - how will it look after 1992?*, *ivi*, 1992, 199 ss.; FERMEZZA, *La riserva di cabotaggio aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. prat. aviaz. civ.*, 1994, 1, 79 ss.; QUERCI, *La licenza ed i limiti al diritto di accesso*, *ivi*, 1993, 2, 29 ss.

⁴ RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, in *Dir. prat. aviaz. civ.*, 1991, 2, 240.

servizi in conseguenza del carattere non strategico e comunque non adeguatamente remunerativo delle relative rotte. È il caso dei servizi di trasporto aereo con la Sardegna e la Sicilia ed in particolare con Pantelleria e Lampedusa, ove l'emergenza del problema della c.d. continuità territoriale è stata segnalata con toni di forte preoccupazione e financo di allarme sociale, in conseguenza della sensibile riduzione della presenza operativa della principale compagnia aerea di bandiera. Le inevitabili ripercussioni pregiudizievoli che si sono prodotte sul piano sociale, politico ed economico (pensiamo anche soltanto ai riflessi negativi sul turismo) hanno così scatenato vivaci reazioni sia da parte della popolazione isolana, che degli Enti Locali territorialmente competenti.

La tutela del diritto alla mobilità come valore anche costituzionalmente protetto attraverso adeguate forme di sostegno finanziario, o comunque di intervento statale, individua così un concreto terreno di verifica dell'idoneità del pacchetto deregolamentare complessivamente considerato a soddisfare l'esigenza di garantire un adeguato livello di offerta dei servizi anche sulle rotte meno appetibili da uno stretto punto di vista commerciale.

2. Le misure di sostegno finanziario dell'offerta dei servizi di trasporto aereo compatibili con la normativa comunitaria.

L'ordinamento comunitario si è fatto carico dell'esigenza di garantire misure di sostegno dei livelli di offerta dei servizi di trasporto aereo con diverse tipologie di intervento.

Il Regolamento CEE 18 gennaio 1993 n. 95/93 in materia di norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, ad esempio, introduce una incisiva misura di agevolazione delle compagnie aeree, impegnate nell'esercizio dei servizi di linea "su rotte per le quali siano stati imposti oneri di servizio pubblico ai sensi del diritto comunitario" (art. 9.1. lett. b). È infatti consentito alle Autorità statali interessate di riservare alle imprese esercenti le relative linee "determinate bande orarie".

Ma le misure più efficaci sono evidentemente quelle di tipo finanziario, in quanto idonee a colmare direttamente le lacune aperte, nei livelli di offerta dei servizi di trasporto aereo, da un coerente funzionamento delle dinamiche del mercato e delle regole della domanda e dell'offerta.

Due sono le tipologie di intervento statale a sostegno finanziario di quelle compagnie aeree che altrimenti non offrirebbero servizi "se tenessero unicamente conto del loro interesse commerciale".

In primo luogo la figura degli aiuti a carattere sociale che, nelle previsioni della disciplina comunitaria, assume una portata di carattere generale e non già limitata all'esperienza trasportistica. In pratica la possibilità di erogare sovvenzioni a particolari categorie di viaggiatori è ammessa dall'articolo 92, paragrafo 2, lettera a) del Trattato e dall'articolo 61, paragrafo 2, lettera a) dell'accordo SEE, che riconosce la compatibilità con il mercato comune degli "aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti".

L'aiuto è legittimo a condizione che abbia carattere sociale, ossia copra soltanto categorie specifiche di passeggeri che viaggiano su una rotta (ad es. bambini minorati, studenti, lavoratori, persone a basso reddito). Tuttavia - ha precisato la Commissione⁵ - "qualora di tratti di rotte che attuano un collegamento con regioni sfavorevoli, principalmente regioni insulari, l'aiuto potrebbe coprire l'intera popolazione della regione in causa".

Aggiunge poi la Commissione, sempre nel citato documento, che "l'aiuto deve essere concesso senza discriminazioni determinate dall'origine dei servizi, ossia indipendentemente dall'origine dei vettori aerei del SEE che gestiscono la rotta, il che implica che non deve essere frapposto alcun ostacolo all'accesso di tutti i vettori aerei comunitari alla rotta in causa".

Il ricorso allo strumento degli aiuti a carattere sociale ha avuto buona diffusione nell'esperienza del trasporto aereo, che vi ha

⁵ Comunicazione 94/C 350/07 in *G.U.C.E.* n. C 350, 5 ss.

fatto ricorso per i collegamenti fra il Continente con la Corsica e con le Canarie.

L'altra più diretta e peculiare forma di intervento è costituita dall'estensione anche alla realtà aeronautica di quella figura, generale nel mondo del trasporto, costituita dagli oneri di pubblico servizio introdotta per i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile dal Regolamento CEE n. 1191 del 26 giugno 1969, poi modificato con il Regolamento CEE n. 1893 del 20 giugno 1991.

Questo istituto, significativamente definito come l'obbligo "che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni" (art. 2. 1. Reg. CEE 1191/69) costituisce lo strumento di valenza generale con il quale l'Unione Europea ha profondamente modificato la filosofia interventistica nel campo del trasporto. Se il pieno svolgimento dei fattori di concorrenzialità fra imprese e delle dinamiche del mercato non è in grado di garantire una compiuta risposta alla domanda di mobilità, orbene - dice la U.E. - non è certo incompatibile con la normativa comunitaria un intervento finanziario dello Stato o comunque delle Pubbliche Autorità. Il sostegno finanziario però deve essere concepito come remunerazione di un'attività imprenditoriale svolta a favore della collettività ed a spese (in parte) dello Stato o degli Enti pubblici territoriali. Pertanto, il vettore preposto all'esercizio di un'attività di trasporto che non avrebbe mai svolto in mancanza di compenso pubblico, deve essere scelto mediante appalto pubblico, previo esperimento di gara che deve portare alla selezione dell'offerta migliore. Si viene così ad instaurare fra Autorità Pubblica ed impresa aggiudicataria degli oneri di pubblico servizio, un rapporto assimilabile a quello fra committente-cliente ed esercente il servizio disciplinato dal contratto di servizio pubblico⁶. In pratica, nessuna impresa di trasporto può essere costretta ad esercitare attività economica in perdita se non adeguatamente remunerata dalle Pubbliche Autorità in funzione della tutela di soglie minime di

⁶ Sul punto TALICE, *I contratti di servizio pubblico*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1995, 260 ss..

offerta di servizi di mobilità; ben diversa invece era la politica seguita nella tradizionale impostazione concessoria dei pubblici servizi, per effetto della quale lo Stato tutelava il diritto alla mobilità, imponendo alle imprese di trasporto l'esercizio di un pacchetto di servizi, alcuni dei quali remunerativi, altri no ed affiancandovi spesso previsioni di sovvenzione, del tutto avulse però dall'espletamento di procedure concorrenziali e dall'applicazione del criterio della miglior offerta.

Come si è detto, lo strumento degli oneri di servizio pubblico è tipico dell'esperienza trasportistica comunitaria e nel campo aeronautico non trova applicazione soltanto nel settore del trasporto. Anche l'offerta dei servizi di assistenza aeroportuale, ad esempio, non è completamente demandata alle regole del libero mercato; l'art. 11.2 del d.lgs. n. 18 del 13 gennaio 1999 di attuazione della direttiva 96/67 CEE, infatti, consente al Ministero dei trasporti e della navigazione di disporre "ove necessario obblighi di servizio pubblico per gli aeroporti che servono regioni periferiche o in via di sviluppo".

Ma, più che in materia di infrastrutture, è soprattutto in diretto riferimento all'offerta dei servizi di trasporto, che la figura degli oneri di pubblico servizio trova applicazione. In particolare, il Regolamento CEE n. 2408/92 del 23 luglio 1992 all'art. 4 paragrafi 1 - 2 - 3 - 4, detta un'articolata disciplina dell'istituto. Due sono le fasi in cui si articola l'intervento pubblico correttivo delle distorsioni prodotte sui livelli di offerta dei servizi dalle dinamiche di mercato.

In una prima fase di necessaria attivazione, lo Stato membro può restringere le libertà di accesso al mercato attraverso l'imposizione di oneri di pubblico servizio, qualora sussistano le condizioni di cui ai paragrafi 1, lettere a) b) c). Vediamo in pur sintetico dettaglio.

Innanzitutto, per onere di servizio pubblico il Regolamento 2408/92 intende "qualsiasi onere imposto ad un vettore aereo di prendere tutte le misure necessarie, relativamente a qualsiasi rotta sulla quale sia stato abilitato a operare da parte di uno Stato membro, per garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, criteri

cui il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale” (art. 2 lett. o).

La carenza di obiettive condizioni di remuneratività del servizio sulla base delle regole proprie del libero mercato, costituisce quindi il presupposto logico necessario perché lo Stato possa operare questa sorta di sottrazione delle relative rotte alla concorrenza. Un ben preciso limite viene poi individuato nell’art. 4 lett. a) con riferimento alle caratteristiche tipologiche dei servizi aerei di linea gravati degli oneri di pubblico servizio: deve infatti trattarsi di collegamenti con “un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all’interno del suo territorio o riguardo ad una rotta a bassa densità di traffico verso qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l’aeroporto stesso”.

Viene poi descritta la procedura da seguire quando uno Stato membro decide di imporre un onere di servizio pubblico: in pratica debbono essere preventivamente consultati gli altri Stati membri interessati ed informata la Commissione, oltre che i vettori aerei operanti sulla rotta.

La lettera b) individua, poi, i criteri di cui gli Stati membri debbono tenere conto “nel valutare l’adeguatezza dei servizi aerei di linea”: trattasi “del pubblico interesse; della possibilità, in particolare per le regioni insulari, di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell’idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto; delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti; dell’effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi”.

Come si può constatare dall’allegata tabella, l’art. 4 Reg.to CEE 2408/92 ha avuto diffusa attuazione nella concreta esperienza dei Paesi membri dell’Unione Europea. Ed ovviamente, in questa prospettiva operativa, anche la prima fase del procedimento, e cioè l’imposizione di oneri di servizio pubblico, è stata largamente praticata. Dall’esame delle numerose comunicazioni della Commissione pubblicate sulla G.U.C.E., emerge come gli oneri di pubblico servizio imposti alle compagnie aeree per le linee prese in considerazione, riguardino le principali componenti del prodotto “trasporto

aereo”; conseguentemente il contenuto degli oneri di pubblico servizio può così essere analiticamente individuato.

Frequenze minime. Vengono minuziosamente individuate con riferimento alla periodicità, al numero nell’arco di un anno, ad eventuali scali intermedi.

Orari. A volte sono stabiliti analiticamente, altre volte a titolo esemplificativo di mero riferimento. Spesso vengono stabilite le esigenze minimali (es. forcella fra partenza e ritorno o compatibilità con le coincidenze internazionali).

Periodo di tempo minimo. Conformemente alla previsione dell’art. 4.1. lett. c) gli Stati possono prescrivere che “laddove altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati e ininterrotti” i vettori aerei “che intendono operare sulla rotta garantiscano tali prestazioni” per un periodo di tempo prestabilito.

Tipo aeromobili. Vengono stabiliti gli *standards* qualitativi (es. turboreattore, turboelica, a reazione, cabina pressurizzata, numero minimo di posti) ed i livelli di *comfort* (es. presenza di toilette a bordo, somministrazione di bevande) oltre che l’idoneità all’esercizio della linea (es. atterraggio su aeroporti siti in spiaggia).

Capacità. Viene differenziata in relazione all’arco della settimana ed alle stagioni, ma indicata analiticamente, al fine di garantire l’idoneità dell’offerta a far fronte alla domanda. Spesso si individuano specificatamente esigenze peculiari di mobilità di talune categorie di passeggeri ritenute meritevoli di tutela (es. i turisti, i parlamentari di Strasburgo).

Tariffe. Il più delle volte se ne stabilisce l’importo massimo con la previsione di meccanismi di automatico adeguamento. Si prevedono spesso riduzioni a favore di categorie particolari di utenti (giovani, anziani, studenti, famiglie, praticanti attività sportive,

residenti) con qualche rara previsione di sovvenzioni finanziarie (Portogallo).

Continuità dei servizi. Si fa spesso applicazione della facoltà di imporre ex art. 4 lettera c) un periodo minimo di fornitura dei servizi. L'annullamento dei voli per motivi imputabili al vettore non può superare percentuali, fissate peraltro in modo molto contenuto (di norma 3%) del numero dei voli programmati. La interruzione dei servizi è consentita solo dopo un congruo preavviso (non meno di sei mesi).

Slot aeroportuali. La già esaminata facoltà di riservare alcune bande orarie alle rotte su cui sono stati imposti oneri di pubblico servizio (art. 9 Reg. CEE 95/93) è stata utilizzata soprattutto dalla Francia, che vi ha fatto largo ricorso destinando *slots* dell'aeroporto di Orly per l'operatività dei voli in questione.

Commercializzazione. Spesso vengono pretesi livelli qualitativi della distribuzione al pubblico delle prenotazioni e dei biglietti, adeguati a garantire l'utenza (es. sistema informatizzato di prenotazione) e si impone al vettore il rispetto delle condizioni di cui all'art. 4 lett. j): e cioè il diritto dei vettori di "mettere in vendita il solo posto unicamente se il servizio aereo in questione soddisfa tutti i requisiti dell'onere di servizio pubblico".

Compensazioni. Sono previste esplicitamente sin dalla 1° fase, sia pur come mera eventuale e futura possibilità, dal Portogallo e dalla Spagna.

Altri servizi. Talora si prevede anche l'obbligo di effettuare servizi postali. Vengono imposti *standards* qualitativi per garantire (soprattutto nei collegamenti con le isole) il trasporto di malati o l'evacuazione per eventi straordinari. Si prevede espressamente l'estraneità di talune fattispecie di servizi (es. *charter*, merci) all'imposizione di oneri di p.s..

Autorità locali. Ne viene espressamente menzionato il coinvolgimento nel procedimento amministrativo volto all'imposizione degli oneri di p.s. (es. Corsica); al riguardo va segnalato che addirittura si è verificata la sospensione da parte dello Stato Francese delle imposizioni degli oneri di servizio pubblico relativi ai servizi aerei di linea sulle rotte con la Corsica, a seguito della decisione del *Conseil d'Etat* del 18 dicembre 1998, che invalidava la elezione dei membri dell'*Assemblée de Corse*⁷.

Come si è già detto, l'attuazione della prima fase del procedimento per l'imposizione degli oneri di pubblico servizio, ha avuto larga applicazione ad un mero livello cartaceo attraverso la pubblicazione delle comunicazioni ex art. 4.1. lett. a) Reg. CEE n. 2408/92 sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee. Non altrettanto successo però ha avuto il concreto assoggettamento dei vettori all'imposizione degli oneri sulle rotte comunicate dagli Stati. Anzi, dal raffronto fra le comunicazioni ed i bandi di gara pubblicati sulla Gazzetta, emerge inequivocabilmente come, raramente se non addirittura mai, il procedimento previsto dall'art. 4 si è concluso con la prima fase. E ciò del resto è pienamente comprensibile da un punto di vista economico; posto che linee tanto scarsamente appetibili sul piano commerciale da non formare oggetto di una minima, o comunque di un'adeguata offerta di capacità, difficilmente possono diventare competitive in conseguenza di una restrizione dell'autonomia gestionale propria dell'impresa di trasporto. La riduzione tariffaria, l'imposizione di frequenze minime, etc... di per sé non costituiscono delle agevolazioni, bensì degli aggravii economici per l'impresa, certo solo parzialmente compensati dalla facoltà riconosciuta agli Stati membri di limitare "ad un unico vettore aereo per un periodo non superiore a tre anni" l'accesso alle rotte gravate di oneri di pubblico servizio. In realtà quel che le imprese richiedono per l'offerta di capacità sulle linee che le stesse non eserciterebbero "se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale" (art. 4.1. lett. a) è la remunerazione del servizio espletato, attraverso il

⁷ V. Comunicazione della Commissione 199/C 14/04 n. G.U.C.E. 19.1.1999 C 14/5.

rimborso da parte dello Stato, conformemente alla previsione dell'art. 4.1. lett. *h*). Lo dimostra, anche a questo proposito, l'esame della tabella allegata in ordine ai bandi di gara per l'offerta di capacità sulle rotte gravate di oneri di pubblico servizio dietro "compensazione finanziaria". Ad ogni comunicazione di imposizione di oneri di pubblico servizio, infatti, corrisponde di fatto la pubblicazione di un bando di gara; laddove gli Stati, per evitare la conseguenza estrema di lasciare una rotta senza copertura, hanno quasi sempre (e soprattutto negli ultimi tempi) proceduto pubblicando, pressoché contestualmente, comunicazione e bando di gara, con previsione esplicita dell'erogazione finanziaria di un rimborso. Siamo quindi di fronte al sistematico ricorso alla seconda fase del procedimento, che ciascuno Stato membro è legittimato ad attivare sulle rotte sulle quali "nessun vettore aereo abbia istituito o si appresti a istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto" (lett. *d*). Il diritto di operare sulla rotta sarà concesso tramite la procedura di appalto pubblico prevista dall'art. 4 Reg.to CEE n. 2408/92 "a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato ad effettuare questo tipo di servizi aerei"⁸. L'art. 42, peraltro, individua quale condizione essenziale per il passaggio alla seconda fase, ed in particolare alla pubblicazione del bando di gara (che dovrà prevedere un termine per la presentazione delle offerte non inferiore ad un mese) che le rotte interessate non siano servite da moduli alternativi di trasporto in grado di "garantire un servizio adeguato e ininterrotto" sempre che la "capacità offerta superi i 30.000 posti l'anno"; al di sotto di questa soglia, invece, il finanziamento degli oneri di pubblico servizio non incontrerà siffatti limiti.

La compensazione finanziaria ("rimborso" secondo la previsione dell'art. 4. 1. lett. *h*) che ogni Stato membro, direttamente od anche tramite le Regioni⁹ o gli altri Enti Locali interessati secondo i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, potrà corrispondere al

⁸ Comunicazione 94/C350, *op. cit.*, p. 9.

⁹ In questo senso si è semplicemente pronunciato il rappresentante della Commissione CEE, dott. BERROPZE nel corso della riunione tenutasi, sul tema degli oneri di pubblico servizio, presso il Dipartimento per il Coordinamento delle politiche comunitarie in data 14 luglio 1998 (v. p. 5 verbale).

vettore selezionato per il soddisfacimento dell'onere di servizio pubblico, "deve tener conto dei costi e dei ricavi (ossia del disavanzo) derivanti dal servizio in causa"¹⁰. Criterio cui si attiene fondamentalmente la Commissione nel valutare la legittimità del rimborso è quello della trasparenza, con conseguente obbligo per la società selezionata di "essere dotata di un sistema di contabilità analitica tale da consentirle di scomporre i costi pertinenti (ivi compresi i costi fissi) e le entrate"¹¹. Il rispetto di tale principio, oltre che il corretto svolgimento della procedura di appalto e la delimitazione del livello massimo del compenso ad una somma non superiore all'importo del disavanzo fra costi e ricavi, è una condizione essenziale per l'accertamento della legittimità del rimborso. La Commissione, anzi, espressamente precisa¹² che la violazione di tali requisiti comporterebbe la attribuzione al compenso per oneri di servizio pubblico della qualificazione giuridica di "aiuto di Stato", con il conseguente obbligo di esercitare i poteri di cui essa in materia è esclusiva titolare. Né tali poteri di portata generale sono pregiudicati dall'attribuzione agli Stati membri dei diritti e degli obblighi, di cui all'art. 4.1. lett. j (adozione delle misure necessarie per garantire un tanto penetrante quanto rapido riesame della legittimità della decisioni sugli oneri di pubblico servizio) ovvero alla stessa Commissione della facoltà di cui all'art. 4.3. (svolgere un'indagine ed assumere una decisione "qualora lo sviluppo di una rotta venga indebitamente limitato"). In pratica quindi la Commissione conserva la titolarità del potere (ed anzi nella più volte citata Comunicazione ne preannuncia il concreto esercizio), di verificare la legittimità del compenso accordato e se lo stesso sconfini negli aiuti di Stato, con tutte le conseguenze di legge. Di fatto il principale indice di tale grave violazione dell'art. 92 del Trattato è costituito dalla selezione da parte dello Stato di quella che oggettivamente non risulti come la migliore offerta, intesa non già come necessariamente la meno cara, bensì come la più conveniente. In definitiva, quindi, il criterio di selezione principale

¹⁰ Comunicazione 94/C/350/07, *loc. ult. cit.*.

¹¹ Comunicazione, *op. ult. cit.* p. 10.

¹² Comunicazione, *op. ult. cit.* pp. 10-11.

da seguire da parte degli Stati membri nell'aggiudicazione della gara, non può essere rappresentato dall'adeguatezza dei prezzi o dalle norme da soddisfare (posto che questi elementi sono di regola già inclusi negli stessi oneri di servizio pubblico) ma dal livello del compenso. Qualunque altra forma di compensazione di perdite sostenute da un vettore che non sia stato selezionato a norma dell'art. 4 Reg.to CEE n. 2408/92, rientra quindi nella fattispecie degli aiuti di Stato, nell'ambito delle cui regole generali continuerà ad essere valutata.

Da ultimo val la pena ricordare che il Consiglio è investito, sulla base dell'art. 4.4., del potere di deliberare in ordine all'eventuale ricorso presentato da parte di uno qualunque fra gli Stati membri, avverso le decisioni adottate dalla Commissione ai sensi del precedente art. 4.3.

In conclusione, si può osservare come la larga applicazione che degli artt. 4 Reg.to CEE 2408/92 e 92 par. 2 lett a) Tratt. è stata data da gran parte degli Stati membri, soprattutto per l'assegnazione di compensi all'unico vettore prescelto per l'esercizio delle linee gravate di obblighi di pubblico servizio, dimostra una sostanziale idoneità delle soluzioni normative adottate dal legislatore comunitario a garantire il soddisfacimento delle finalità di pubblico interesse sottese all'esercizio di linee su rotte non appetibili sul piano commerciale. Nel perseguimento di questo obiettivo, peraltro, va detto che la normativa comunitaria è stata sostanzialmente agevolata dall'interpretazione particolarmente lata che ne è stata data dalla Commissione Europea. Non soltanto infatti non risultano esercitati, almeno con intensità pari alla diffusione del fenomeno, quei poteri di indagine e decisorii attribuiti all'organo comunitario dall'art. 4.3. Reg.to 2408/92, ma sono noti i criteri ermeneutici di particolare favore per l'applicazione della disciplina sugli oneri di pubblico servizio, seguiti dalla Commissione. Nel corso della citata riunione del 14 luglio 1998 alla presenza delle Autorità Governative Italiane, ad esempio, il rappresentante ufficiale della Commissione ha espressamente riconosciuto "che la Regione Sardegna ha il carattere della insularità e che ciò, per sé, comporta difficoltà di collegamenti do-

vuti a limitate modalità di trasporto, con conseguente possibilità di imposizione di oneri di servizio pubblico”¹³.

3. L'esperienza italiana.

Mentre la maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea ha fatto largo ricorso alla possibilità di finanziare linee di oggettivo rilievo pubblico e scarsa appetibilità commerciale, il nostro Paese non ha finora introdotto quei meccanismi correttivi delle lacune del mercato, pur consentiti dall'ordinamento comunitario. La situazione, probabilmente originata da conflitti fra Stato e Regioni sull'individuazione del soggetto finanziatore, si è venuta progressivamente a deteriorare in conseguenza della integrale attuazione del processo deregolamentare, che ha comportato il pieno dispiegamento, nell'ambito delle strategie decisionali delle compagnie aeree, dell'autonomia imprenditoriale e gestionale. Le scelte manageriali dei vettori, oramai, sono esclusivamente imposte dal rispetto delle regole della domanda e dell'offerta, nonché delle dinamiche del mercato, senza condizionamenti di fattori esogeni rispetto al circuito produttivo del servizio di trasporto aereo, quali la tutela di soglie minime di offerta di servizi di mobilità e di esigenze di socialità. Di qui la decisione della compagnia di bandiera, ad esempio, di abbandonare i collegamenti con gli aeroporti delle isole minori della Sicilia (Lampedusa e Pantelleria), di ridurre sensibilmente l'offerta di capacità in talune rotte o di limitarla a determinati archi temporali o stagionalità. Trattasi di scelte più che legittime, in quanto dettate da insopprimibili esigenze di equilibrio finanziario dell'impresa di trasporto aereo e di remuneratività delle attività produttive dei servizi di mobilità, ma che al contempo hanno evidenziato il grave pregiudizio che la liberalizzazione può arrecare al perseguimento degli obiettivi di mobilità non altrimenti protetti dalla sola operatività delle regole di concorrenzialità e delle dinamiche del libero mercato. In questo contesto è evidente come il nostro Pa-

¹³ Verbale *cit.*, pp. 4 e 5.

ese non potesse restare inerte e, sull'esempio delle iniziative adottate da altri Paesi comunitari, dovesse attivare i meccanismi di imposizione degli obblighi di pubblico servizio consentiti dall'ordinamento comunitario anche nella materia del trasporto aereo.

I primi passi hanno assunto uno sviluppo quanto mai contraddittorio e risultati ancor meno efficaci.

La Sardegna, ad esempio, con legge regionale 20 gennaio 1994, autorizzò la Giunta Regionale a concedere alle imprese o agli enti esercenti servizi regolari di linee aeree di terzo livello per il trasporto di persone, sovvenzioni sotto forma di ripiano delle perdite causate dalla mancata occupazione di tutti i posti offerti sulle rotte annualmente individuate (e cioè principalmente i collegamenti regionali a scarso traffico). Ora la Commissione CEE, con decisione 96/110¹⁴, ha configurato tali aiuti di Stato come illegittimi in quanto diversi dagli unici riconosciuti dall'ordinamento comunitario (e cioè quelli esaminati nel precedente paragrafo 2); in particolare tali sovvenzioni falsavano la concorrenza e favorivano alcune imprese, essendo delimitate a determinate rotte e, all'interno di queste, all'impiego di talune categorie di aeromobili (quelli con capacità compresa fra 9 e 50 passeggeri); inoltre ai vettori beneficiari delle sovvenzioni veniva imposta l'applicazione delle tariffe approvate dalla Regione. Il pregiudizio arrecato alla libera concorrenza fra compagnie aeree e la violazione della normativa comunitaria in materia di sovvenzioni ai servizi pubblici di trasporto aereo costituiscono così le basi giuridiche della decisione con cui è stata accertata la incompatibilità con il diritto comunitario degli aiuti di Stato introdotti con la legge regionale sarda.

Il fallimento di questo primo tentativo di risolvere il problema della tutela delle esigenze di socialità sottese all'entrata in vigore del pacchetto di misure liberalizzatrici del trasporto aereo, indus-

¹⁴ In *G.U.C.E.* n. 1. 26 del 2 febbraio 1996, 29 ss.

Al riguardo si può menzionare anche la sentenza della Corte Cost. n. 98 del 2 marzo 1991 (in *Giur. cost.* 1991, 1084 ss) con la quale sono stati annullati, a seguito di ricorso per conflitto di attribuzione, gli artt. 1 e 3 del D.M. 18.5.1990 n. 963 che prevedevano il riconoscimento di agevolazioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale fra cui anche quelle della Regione Sardegna.

se lo Stato italiano ad un timido tentativo di dare attuazione all'art. 4 del Regolamento n. 2408/92 CEE. Così, con l'art. 13 del D.L. 21 ottobre 1996, n. 5353, convertito in legge 23 dicembre 1996 n. 647, furono autorizzati finanziamenti nella misura di £. 1000 milioni per l'anno 1996 e di £. 2400 milioni a decorrere dall'anno 1997, a favore dell'imposizione di oneri di pubblico servizio ai sensi del citato art. 4. La modesta entità dei finanziamenti riconosciuti è probabilmente stata alla base della sostanziale disapplicazione di una norma di legge, segnalatasi più per il suo carattere di affermazione di un principio, che per il suo effettivo impatto pratico di correzione delle distorsioni prodotte nell'accesso al mercato dalla liberalizzazione comunitaria.

Il problema di garantire una concreta tutela alla fasce di mobilità aerea di forte impatto sociale, non adeguatamente protette dal libero gioco delle dinamiche di mercato, è così rimasto senza soluzione sino ai nostri giorni, con il conseguente maturare di una situazione di forte disagio sociale per gli utenti, di grave pregiudizio economico per gli operatori e di sempre più incisive ed allarmate reazioni da parte degli Enti Locali e dei parlamentari eletti nelle circoscrizioni maggiormente interessate al fenomeno.

Il legislatore nazionale è così intervenuto in modo organico e completo con la legge n. 144 del 17.05.1999. In particolare l'art. 36 persegue l'obiettivo della continuità territoriale tra alcune isole italiane ed il Continente, mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra scali aeroportuali sardi nonché delle Isole minori della Sicilia ed i principali aeroporti nazionali.

A tal fine si prevede la convocazione di una Conferenza di Servizi fra ciascuna delle due Regioni interessate e le Pubbliche Amministrazioni competenti, con il compito di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico senza oneri di bilancio, indicandone i seguenti requisiti:

tipologie e livelli tariffari; soggetti che usufruiscono di sconti particolari; numero dei voli; orari dei voli; tipi di aeromobile; capacità di offerta.

Secondo il già descritto meccanismo comunitario è previsto che, qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione, d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, indica la prescritta gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte così individuate.

I finanziamenti sono stati concessi nella misura di 50 miliardi per l'anno 2000 e di 70 miliardi a decorrere dall'anno 2001, laddove l'1% della spesa è destinato alle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali.

Con questa legge, pertanto, l'Italia si è dotata di un primo strumento in grado di iniziare a garantire un elementare livello di tutela delle soglie minime di fruizione del diritto alla mobilità nei collegamenti aerei fra Sardegna ed Isole minori della Sicilia. Per quanto riguarda un primo e certamente sommario commento alla portata della legge, va detto che il suo campo di applicazione non coincide affatto con quello della disciplina comunitaria. L'art. 4 del Reg.to CEE, infatti, consentirebbe di assoggettare ad imposizione di oneri pubblici ed a successivo finanziamento una serie di rotte ben più ampie di quelle previste dalla l. 144/1999. Infatti sarebbero compatibili con la disciplina comunitaria le rotte infraregionali fra aeroporti sardi o fra quelli di Pantelleria o Lampedusa e tutti gli aeroporti della Sicilia; le rotte interregionali con altre regioni periferiche comunitarie (es. Corsica, Baleari); le linee che congiungano scali comunitari con gli aeroporti regionali periferici su rotte a bassa densità di traffico (es. collegamento con Strasburgo). L'art. 36 della l. 144/99, invece, non assume una così ampia estensione, limitando l'ambito di operatività della nuova normativa ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle Isole minori della Sicilia ed i principali aeroporti nazionali. Ora, le contraddizioni oggettivamente esistenti fra le due discipline normative sono agevolmente superabili, laddove si valuti l'esatto criterio di graduazione in cui le stesse si pongono. L'una (art. 4 del Reg.to CEE 2408/92) infatti è la legge che determina in assoluto i confini invalicabili nell'ottica comunitaria dell'imposizione di oneri di pubblico servizio. L'altra (l. 144/99) è una mera legge di finanzia-

mento delle gare per la selezione delle imprese aggiudicatarie dell'esercizio dei servizi di linea sovvenzionati. Solo le linee ricomprese nell'art. 36 L. 144/99 potranno essere finanziate con le somme ivi stanziati; ma tutte le linee riconducibili alla previsione dell'art. 4 Reg.to CEE 2408/92 potranno essere finanziate con somme diverse da quelle previste dalla L. 144/99. Ad esempio, nulla vieta alle Regioni ovvero agli Enti Locali di finanziare sin d'ora con propri fondi linee ulteriori rispetto a quelle individuate dalle Conferenze di Servizi di cui al citato art. 36. Ciò chiarito, va detto che l'attuazione della legge e quindi l'imposizione degli oneri di pubblico servizio concretamente finanziati, richiede l'attiva collaborazione delle Regioni interessate, chiamate appunto a formulare, di concerto con lo Stato, richieste di servizi aerei da sottrarre prima al mercato ed assegnare poi, a seguito di esperimento di gare d'appalto. I primi passi al riguardo non sono certo stati incoraggianti perché le posizioni delineate dalle Autorità Regionali nelle Conferenze di Servizi sono risultate assolutamente in contrasto con le previsioni della legge 144/99. In Sicilia, ad esempio, è stata richiesta l'attivazione di collegamenti non previsti dalla legge di finanziamento: è il caso dei collegamenti con Trapani-Birgi o Palermo, che non rientrano certo nel campo di applicazione della L. 144/99¹⁵. La Sardegna poi ha delineato un'ampia serie di richieste i cui costi non sono affatto compatibili con le disponibilità finanziarie¹⁶; anzi, a dire il vero, neppure individua gli oneri del progetto presentato. Conseguentemente la richiesta non poteva essere assolutamente accolta per mancanza del necessario requisito della copertura finanziaria, a meno di ipotizzare che in Sardegna si verificasse quello che mai è successo nell'esperienza in materia di tutti gli altri Stati, e cioè che qualche vettore accetti l'imposizione di oneri di pubblico servizio senza finanziamento da parte dello Stato!

A tacer poi del fatto che la richiesta di attivare linee di pubblico servizio sovvenzionate dallo Stato da Olbia, Alghero, Cagliari per Milano Linate è doppiamente illegittima, perché contrastante, non soltanto con l'art. 36 L. 144/99, ma altresì con i provvedimenti

¹⁵ V. appunto il verbale della conferenza di servizi tenutasi il 21 giugno 1999.

¹⁶ Cfr. il verbale della Conferenza di Servizi tenutasi il 27 agosto 1999.

di ripartizione del traffico fra gli Aeroporti di Linate e Malpensa; questi provvedimenti – com'è noto – riservano l'Aeroporto di Linate per l'operatività dei “voli diretti senza scali intermedi” con “volume annuo di passeggeri uguale o superiore a 2 milioni nel precedente anno ovvero nella media di £. 1.750.000 nel triennio precedente”: in pratica quindi, allo stato, il solo collegamento Milano-Roma e non anche quelli da e per gli aeroporti della Sardegna¹⁷.

In ogni caso, il periodo di decorrenza dei finanziamenti (1 gennaio 2000) non è immediato, per cui se le Regioni abbandoneranno posizioni di astratto rivendicazionismo a favore di un più realistico sfruttamento delle risorse disponibili, anche questo ulteriore e significativo tassello della riforma del trasporto aereo andrà ad arricchire e migliorare il settore.

4. Considerazioni conclusive.

Dopo alcuni anni di esperienza deregolamentare estesa anche alla materia del trasporto aereo, sarebbe senz'altro possibile tentare un'analisi dei risultati concretamente conseguiti con specifico riferimento al fondamentale obiettivo di garantire la protezione del consumatore attraverso la piena operatività degli strumenti di selezione nell'accesso al mercato, demandati alle regole di libero mercato anziché a persistenti forme di interventismo burocratico-amministrativo. Ovviamente un'analisi del genere può essere compiuta su solide basi scientifiche esclusivamente dall'economista. E non è certo questa la sede per addentrarci in un terreno che non è nostro. Sul piano prettamente giuridico, invece, l'attenzione deve essere incentrata prevalentemente sulle regole e sugli strumenti necessari per garantire un equilibrato svolgimento della gara della concorrenzialità. In questa ottica, il problema giuridico prioritario non è certo quello di garantire l'accesso al mercato. I regolamenti 2407 - 2408 - 2409 del 1992 infatti hanno introdotto meccanismi tradizionali del libero mercato, ma non certo propri di un'attività tradizionalmente assoggettata a

¹⁷ V. appunto l'art. 1.4 del Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione 5 luglio 1996, n. 47 T.

regole fortemente protezionistiche, quale il trasporto aereo: libertà ed autonomia tariffaria; eliminazione della riserva di cabotaggio; reciproco riconoscimento delle licenze di trasporto etc... Quello che manca, invece, è una disciplina che assicuri in modo compiuto la tutela delle concrete possibilità di accesso al mercato in relazione ai persistenti poteri inibitori riconosciuti alle Autorità Nazionali per la tutela di finalità sociali: protezione ambientale; ripartizione dei traffici all'interno di uno stesso sistema aeroportuale; rispetto delle capacità aeroportuali, regolamentazione degli *slots*. Sono tutti questi problemi, la cui soluzione, essenziale per garantire un pieno svolgimento dei fattori di concorrenzialità fra imprese ed un integrale funzionamento delle dinamiche del libero mercato, può essere efficacemente ricercata esclusivamente a livello comunitario. Si giustificano in questa prospettiva la emanazione di un nuovo e più organico Regolamento sulla *slots allocation*, l'adozione di norme comunitarie sulla prevenzione dell'inquinamento acustico a livello di tipologia di aeromobili, di chiusura notturna degli aeroporti, l'unificazione delle regole e delle procedure di controllo del traffico aereo, etc...; rappresentano infatti queste esigenze insopprimibili per completare la politica comunitaria in materia di liberalizzazione del trasporto aereo. In questa ottica di necessaria valorizzazione del superamento dei profili di persistente conflittualità, aperti dalla *deregulation*, si colloca anche la protezione delle esigenze di socialità, sottese alla necessità di garantire adeguati livelli di offerta di capacità di trasporto aereo anche in questi settori dei traffici non sufficientemente appetibili sul piano commerciale. Riguardo a questo tema, che costituisce poi l'oggetto prioritario delle presenti indagini, si è potuto delineare un quadro regolamentare sostanzialmente idoneo a garantire il soddisfacimento del diritto anche costituzionalmente tutelato alla mobilità. I due strumenti giuridici, riconosciuti dall'ordinamento comunitario (art. 4 Reg.to CEE 2408/92 ed art. 92 Trattato) come deroga ai fondamentali principî sulla libertà di accesso al mercato e sulla piena operatività delle regole della domanda e dell'offerta in funzione della tutela dell'offerta di adeguati livelli di capacità di traffico aereo, anche in settori del trasporto aereo di scarsa appetibilità commerciale, sono effettivamente in grado di garantire

un'adeguata copertura delle esigenze di mobilità. Lo dimostra, al di là dell'analisi dogmatica del fenomeno, l'ampia e articolata attuazione che la relativa norma ha avuto in gran parte dei Paesi membri della Unione Europea e che ora sta maturando anche in Italia.

Allegato

**TABELLA SULLE LINEE ATTIVATE AI SENSI DELL'ART. 4
DEL REGOLAMENTO CEE 2408/92**

Le date indicate sono quelle in cui è stata pubblicata su *G.U.C.E.* la comunicazione riguardo all'imposizione degli oneri di pubblico servizio (1ª data con eventuale modifica) e nella quale ne è stata indetta la gara d'appalto (fin.). I dati sono aggiornati al 30 settembre 1999, ma sono suscettibili di numerose modifiche, stante la continua pubblicazione di nuove comunicazioni o gare d'appalto sulla *G.U.C.E.*.

FRANCIA

Castres-Lione 2.12.95 (modifica 16.2.99) fin. 15.2.96, 17.2.99

Rodez-Lione 2.12.95 (modifica 16.2.99) fin. 15.2.96, 17.2.99

Marsiglia-Ajaccio 3.8.95 Modifica 4.6.97 modifiche del 16.9.98
sospese il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Marsiglia-Bastia 3.8.95 Modifica 4.6.97 modifiche del 16.9.98 so-
spese il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Marsiglia-Calvi 3.8.95 Modifica 4.6.97 modifiche del 16.9.98 so-
spese il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Marsiglia-Figari 3.8.95 Modifica 4.6.97 modifiche del 16.9.98 so-
spese 19.1.99 Mod. 10.8.99

Nizza-Ajaccio 3.8.95 Modifica 4.6.97 modifiche del 16.9.98 sospe-
se il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Nizza-Bastia 3.8.95 Modificati 4.6.98 modifiche del 16.9.98 sospe-
se il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Nizza-Calvi 3.8.95 Modificati 4.6.97 modifiche del 16.9.98 sospese
il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Nizza-Figari 3.8.95 Modificati 4.6.97 modifiche del 16.9.98 sospe-
se il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Tolone-Ajaccio 3.8.95 Modificati 4.6.97 modifiche del 16.9.98 so-
spese il 19.1.99 Mod. 10.8.99

Tolone-Bastia 3.8.95 Modificati 4.6.97 modifiche del 16.9.98 sospese il 19.1.99 Mod. 10.8.99
Aubagne-Marsiglia 30.12.95 fin. 30.12.96
Paris-Monflucon-Gueret 15.9.95 (modifica 25.1.96) fin. 26.1.96, 5.3.99 Paris-Brive 28.10.95 (modifica 27.2.96 e 7.9.96)
Paris-Epinal 26.4.96 (modifica 18.12.98) fin. 19.12.98
Paris-Agen 26.4.96 fin. 30.4.96
Montpellier-Bordeaux 26.4.96 fin. 30.4.96
Montpellier-Lione 26.4.96 fin. 30.4.96
Montpellier-Nantes 26.4.96 fin. 30.4.96
Montpellier-Nizza 26.4.96 fin. 30.4.96
Montpellier-Strasburgo 26.4.96 fin. 30.4.96
Bergercac-Paris 26.4.96 8modifica 10.7.98) fin. 11.7.98
Perigueux-Paris 26.4.96 (modifica 18.12.98) fin. 19.12.98
Rennes-Tolosa 25.5.96 fin. 31.5.96
Rennes-Lilla 25.5.96 fin.-31.5.96
Rennes-Basilea 25.5.96 fin. 31.5.96
Biarritz-Pau 25.5.96 fin. 31.5.96
Lione-Biarritz 25.5.96 fin. 31.5.96
Lione-Pau 25.5.96 fin. 31.5.96
Reims-Bordeaux 23.12.97 fin. 20.12.97
Reims-Lione 1.9.95 Modifica 23.12.97 fin. 21.12.97
Le Havre-Rouen-Strasburgo 1.9.95 fin. 4.10.96
Montpellier-Ajaccio 16.9.98 sospesi il 19.1.99
Montpellier-Bastia 16.9.98 sospesi il 19.1.99
Paris - Aurillac 1.9.95 Modifica 11.12.98 fin. 19.12.98
Paris-Saint Brieuc; 30.12.95 Modifica 28.1.99 fin. 5.3.96, 29.1.99
Nantes Saint Brieuc 9.2.99 fin. 10.2.99 fin. 10.2.99 rev. 14.8.99
Paris-Le Puy en Velay 1.9.95 fin. 2.4.96
La Rochelle-Poitiers 1.9.95
Digione-Lilla 15.9.95 fin. 5.3.96
Digione-Londra 15.9.95 fin. 5.3.96
Pau-Clenmont Ferrand 15.9.95 fin. 15.2.96
Pau-Madrid 15.9.95 fin. 15.2.96
Paris-Albi 28.10.95
Paris-Brive 28.10.95

Tutti i collegamenti con la Corsica finanziati il 4.8.95, 17.9.98.

PORTOGALLO

Lisbona-Funchal-Lisbona 4.8.95 Modifica il 26.8.98
Lisbona-Porto Santo-Lisbona 4.8.95 Modificati il 26.8.98
Porto- Porto Santo-Porto 4.8.95
Porto-Funchal-Porto 4.8.95 Modifica 26.8.98
Porto-Ponta Delgada-Porto 4.8.95 Modifica 26.8.98
Lisbona-Ponta Delgada-Lisbona 4.8.95 Modifica 26.8.98
Lisbona-Terceira-Lisbona 4.8.95 Modifica 26.8.98
Lisbona-Terceira-Horta-Lisbona 4.8.98
Lisbona-Horta-Lisbona 4.8.95 Modifica 26.8.98
Funchal-Ponta Delgada-Funchal 4.8.95 Modifica il 26.8.98
Lisbona-Braganza 5.3.97 Mod. 12.6.99
Lisbona-Vila Real Braganza 5.3.97 Mod. 12.6.99
Funchal-Porto Santo-Funchal 4.8.95 Modifica il 1. 1.99
Tutti finanziati il 29.8.95 e il 6.3.97

SPAGNA

All'interno delle Isole Canarie 26.8.98

IRLANDA

Dublino-Donegal-Dublino 5.1.94 (modifica 6.1.96 e il 27.8.98) fin.
25.6.94, 27.1.95, 28.8.98
Dublino-Sligo-Dublino 5.1.94 (modifica 6.1.96 e il 14.10.97) fin.
25.6.94, 27.1.95, 14.3.96
Dublino-Kerry-Dublino 5.1.94 (modifica 14.10.97) fin. 25.6.94,
15.10.97 Dublino-Galway-Dublino 5.1.94 (modifica 14.10.97) fin.
25.6.94, 15.10.97 Dublino-Waterford-Dublino 5.1.94 fin. 25.6.94
Dublino-Connaught-Dublino 5.1.94 fin. 25.6.94
Marsiglia-Pau 25.5.96 fin. 31.5.96
Marsiglia-Biarritz 25.5.96 fin. 31.5.96
Paris-Cherbourg-Maupertus 25.5.96 fin. 31.5.96

Brest-Lione 25.5.96 fin. 31.5.96
Lorient-Lione 28.6.96 fin. 29.6.96 poi il 22.9.99
Pau-Nantes 28.6.96 fin. 29.6.96
Brest-Vessant 28.6.96 (modificò il 8.8.96) fin. 29.6.96
Cayenne-Saint Georges de l'Oyapock 30.7.96 fin. 31.7.96
Cayenne-Manipasoula 30.7.96 fin. 31.7.96
Cayenne-Saul 30.7.96 fin. 31.7.96
Le Havre-Rouen 25.9.96 (modificò il 16.4.98) fin. 17.4.98
Le Havre-Strasburgo 25.9.96 (modificò 16.4.98) fin. 17.4.98
Rouen-Strasburgo 25.9.96 (modificò 16.4.98) fin. 17.4.98
Paris-Castres 5.3.97 (modificò 31.5.97) fin. 27.1.99
Paris-Rochefort 18.3.97 fin. 19.3.97 Saint Etienne-Nantes 24.4.97
fin. 25.4.97 Saint Etienne-Bordeaux 24.4.97 fin. 25.4.97
Paris-Roanne 23.5.97 fin. 24.5.97
Paris-Roanne 23.5.97 fin. 24.5.97
Paris-Rodez 31.5.97 fin. 20.11.98
Paris-Ajaccio 3.8.95 (modificò 4.6.97, 16.9.98) sospesa il 19.1.99
Mod. 10.8.99
Paris-Bastia 3.8.95 (modificò 4.6.97, 16.9.98) sospesa il 19.1.99
Mod. 10.8.99
Paris-Calvi 3.8.95 (modificò 4.6.97, 16.9.98) sospesa il 19.1.99
Mod. 10.8.99 Paris-Figari 3.8.95 (modificò 4.9.97, 16.9.98) so-
spesa il 19.1.99 Mod. 10.8.99
Belle Ile-Nantes 10. 6.97 fin. 11. 6.97
Belle Ile-Lorient 10.6.97 fin. 11.6.97
Paris-Carcassonne 1.9.95 (modificò il 29.12.95 e 14.6.97)
Tutti gli aeroporti del territorio metropolitano francese e Guadalu-
pa-Guyana-Martinica-Reunion 9.8.97
Strasburgo-Berlino 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94
Clermont Ferrant-Marsiglia 30.12.95 fin. 15.2.96
Clermont Ferrant-Lione 30.12.95 fin. 15.2.96
Clermont Ferrant-Nizza 30.12.95 fin. 15.2.96
Strasburgo-Lisbona 15.10.94 fin. 20.12.97, 16.12.94
Strasburgo-Bruxelles 15.10.94 Abrogato 19.12.97
Strasburgo-Roma 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94
Strasburgo-Monaco 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94

Strasburgo-Amburgo 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94
Strasburgo-Rotterdam 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94
Strasburgo-Londra 15.10.94 Abrogato 19.12.97
Strasburgo-Madrid 15.10.94 Abrogato 19.12.97 fin. 16.12.94
Strasburgo-Vienna 19.12.97 fin. 20.12.97
Strasburgo-Copenaghen 15.10.94 (modifica 19.12.97) fin.
20.12.97, 16.12.94
Strasburgo-Lisbona 15.10.94 (modifica 19.12.97)
Strasburgo-Dublino 15.10.94 (modifica- 19.12.97 e il 15.9.98) fin.
20.11.98,
16.9.98, 20.12.97, 16.12.94
Strasburgo-Milano 15.10.94 (modifica 19.12.97) fin. 20.12.97,
16.12.94,
Cherbouros-Paris 20.5.96 Mod. 21.5.99 fin. 22.5.99
Waterford-Galway-Sligo 5.1.94 fin. 25.6.94

NORVEGIA

Vaeroy-Bodo (elicottero) 1.2.96 (modifica il 21.1.999 fin. 3.2.96 e
il 23.1.99
Fagernes-Oslo 1.2.96 fin. 3.2.96
Fagernes-Bergen 1.2.96 fin. 3.2.96
La Kseleu-Troniso 1.5.97 fin. 3.5.97
10 Località minori 20.6.96 fin. 22.6.99 revocate 20.5.99
Vadso-Batoffjord. Berlevag-Mehamu, Harmingsvag-Hammerfest- Kirke-
ness-Alta Itasvik-Trosno-Hasvik-Hammerfest-Sorkjosen- Tramsø Var-
do-Kirkenes;
Floro-Oslo;
La Kselu-Trosno;
Floro-Bergen; Andenes-Bodo;
Forde- Bergen;
Svolvae-Bodo; Sogndal-Oslo;
Le Knes-Bodo;
Sogndal-Bergen;
Rost-Bodo;
Sandame-Oslo;
Narvik-Bodo;

Sandame-Bergen;
Bronnoysund-Bodo;
Orsta-Volda-Oslo;
Bronnoysund-Trondheim;
Volda-ergen;
Sandnessjoen-Bodo;
Sandnessjoen-Trondheim;
Mo i Rana-Bodo;
Mo i Rana-Trondheim;
Mosjoen-Bodo;
Majioen-Trondheim;
Nanisos-Trodheim
Tutti del 20.5.99 Tutti finanziati 20.5.99 Revocati il 20.5.99 i servizi:
Stokmarkness-Bodo;
Mo i Rana-Oslo
Mosjoen-Oslo;
Sandnesjoen-slo;
Bronnoyound-Oslo;
Orsta-Volde-Alesund

SVEZIA

Ostersund-Umea 2.3.94 fin. 26.3.94

REGNO UNITO

Glasgow-Tiree 21.12.96 fin. 24.12.96
Glasgow-Barra 21.12.96 fin. 24.12.96
Glasgow-Cainpbeltown 21.12.96 fin. 24.12.96
Isole Orcadi-Isole Papa 30.12.97 fin. 31.12.97
Nelle isole Shetland 30.12.97 fin. 31.12.97
Nelle isole Ebridi 4.3.95 (modifica 8.5.98) fin. 9.5.98

GERMANIA

Hof Baireuth-Franffirt 25.6.98 fin. 26.6.98

GUIDO DE VITA

Ringrazio il professor Silingardi per le sue precisazioni sul tema, a lui particolarmente caro, della continuità territoriale, tema che tratta con esemplare chiarezza. È un problema, effettivamente gravissimo. Molti dicono, e non è del tutto errato, che si tratta di una questione inventata dai politici. Io penso che le cose non stiano esattamente in questi termini. L'argomento è stato sì sfruttato e messo in evidenza dai politici perché faceva molto gioco, ma il problema esiste, e non solo per la Sardegna. Per la Sicilia è meno grave che per la Sardegna; in quest'ultimo caso abbiamo 220 km tra l'Isola ed il Continente, nel primo circa un miglio. Però non dimentichiamo che la Sicilia ha ben 14 isole minori, per non contare le piccolissime, in cui il problema della continuità territoriale è avvertito in modo drammatico.

Parto da un rilievo sollevato dal prof. Silingardi: la soppressione dei voli a Pantelleria e a Lampedusa. È un fatto gravissimo, che ha per oggetto il turismo in Sicilia. L'aeroporto di Pantelleria, tra l'altro, viene considerato dai tecnici e dagli addetti ai lavori, come uno dei migliori aeroporti italiani: in quanto base militare è infatti dotato di sofisticate apparecchiature che lo rendono particolarmente affidabile e sicuro. Perché questa soppressione? Perché lo Stato, fino a qualche anno addietro, rimborsava il 50% del prezzo del biglietto per coloro i quali si recavano a Lampedusa o a Pantelleria, ed un bel giorno ha ritenuto queste linee passive? La soluzione, forse, riposa nel fatto che l'Alitalia, qualche anno addietro, ha avuto problemi economici e gestionali, oggi fortunatamente superati. Ma va fatta anche un'altra considerazione: l'Alitalia sta diventando impresa privata e lo Stato non ha ritenuto opportuno finanziare una società privata. Devo però osservare che per la navigazione marittima (limitata, ovviamente, all'ex gruppo Finmare), non è sta-

to seguito questo criterio: le tariffe ridotte esistono per i residenti in Sardegna, per i quali è prevista una serie di facilitazioni. Non v'è dubbio che il problema della continuità territoriale riguardi anche la Sicilia. Quando parlo di isole minori, badate, non parlo né di Mozia, che si raggiunge anche a nuoto, né di Alicudi o Filicudi, forse troppo piccole e un po' troppo lontane, ma mi riferisco a Lampedusa, dove un chilo di pomodori, ad esempio, costa il 50% in più che a Palermo o a Porto Empedocle, da dove partono le navi che raggiungono quest'isola. Alle Eolie l'aumento non è del 50%, ma del 30%. Ciò significa che la questione della continuità territoriale deve essere considerata anche per la Sicilia, specie in relazione al trasporto da e per le isole minori.

Credo che, dopo una relazione così ampia ed esauriente come quella di Gabriele Silingardi, non ci sia altro da aggiungere se non ringraziarlo, esprimendogli i complimenti e passare, quindi, al dibattito. Grazie.

DIBATTITO

MASSIMO DEIANA

(Associato di Diritto della Navigazione nell'Università di Cagliari)

Grazie, Presidente. Rubo un paio di minuti per rendere conto della situazione di cui ha fatto cenno l'amico prof. Silingardi perché ho avuto l'onore e l'onere di curarmi in parte dell'imposizione di oneri di servizio pubblico proposta nella Conferenza di Servizi tra la Regione Sardegna e lo Stato, tenutasi il 27 agosto 1999. Devo sottolineare che non è un caso che ci siano state queste Conferenze di Servizi sia in Sardegna che in Sicilia, convocate frettolosamente non appena sono stati messi a disposizione dallo Stato i finanziamenti, con la legge n. 144 del 1999.

Mi occupo di questo problema da più di cinque anni per conto dell'amministrazione regionale sarda; in particolare il nostro interlocutore privilegiato è stato il Ministro Burlando che ci diceva in sostanza di non avere alcun problema a imporre gli oneri, purché la successiva gara fosse pagata con fondi regionali. Questo avrebbe comportato l'imposizione ad una comunità periferica dell'obbligo di sostenere gli oneri economici della propria continuità territoriale, il che sarebbe un assurdo da un punto di vista politico. La Sardegna era decisa ad imporre gli oneri già da tre-quattro anni: non lo abbiamo fatto fino a quando non sono state erogate delle risorse finanziarie *ad hoc* (50 miliardi per il 2000, 70 per il 2001 e per il 2002).

Un altro aspetto che volevo sottolineare è che questo tipo di intervento è finalizzato a produrre degli effetti positivi per quei bacini di traffico ritenuti scarsamente remunerativi per i vettori e quindi abbandonati, e per abbandono non intendo solo l'abbandono totale che ha fatto Alitalia per Lampedusa o per altre destinazioni periferiche, ma anche l'abbandono stagionale. Si pensi, ad esempio, che Alghero ha otto voli al giorno con Roma durante la stagione estiva e d'inverno ne ha quattro o tre gestiti, magari, con l'ATR 42.

Dal momento che la Regione Sardegna politicamente ha deciso di onerare i collegamenti fra gli scali locali (Cagliari, Olbia e Alghero) ed i principali aeroporti nazionali (Roma e Milano), ho fatto sommessamente presente che la tratta Cagliari-Roma è la seconda tratta più remunerativa di Alitalia (l'8% del traffico italiano),

superata solo dalla Roma-Milano. Ciò significa che in tale tratta, sussistendo un bacino di traffico sufficientemente remunerativo, si stava cominciando a creare un minimo di concorrenza. Ho fatto presente quindi come forse su questa tratta non fosse necessario imporre gli oneri perché era l'unica sulla quale si poteva sviluppare un embrione di concorrenza. Purtroppo questo aspetto non è stato considerato.

Se consentito, vorrei fare due brevi considerazioni di ordine più tecnico-giuridico.

Primo aspetto: studiando in particolar modo il rapporto tra l'art. 4 del Regolamento n. 2408 e la legge n. 144/99, art. 36, che ha finanziato l'intervento, ci si deve porre un interrogativo. Gli oneri di pubblico servizio, ricordiamolo, rappresentano fundamentalmente il capitolato della gara d'appalto, tant'è vero che, come ha ricordato il prof. Silingardi, la gara d'appalto viene bandita nella medesima Gazzetta nella quale si impongono gli oneri, per evitare la conseguenza, astrattamente possibile, che nessuno accetti gli oneri imposti e, praticamente, su quella tratta nessuno possa di fatto volare. Ciò sarebbe, ovviamente, una disdetta, e allora, per evitarla, senza ricorrere al bando di gara, sarà possibile invece che onerare una rotta, onerare per esempio *slots* o porzioni orarie di rotte? In altre parole, invece di onerare le tratte Cagliari-Roma o Alghero-Milano, si potevano onerare le sole fasce 6.30-8.30 e 20.00-22.00 di quelle stesse tratte?

Secondo aspetto: è necessario un onere ed un bando unico per gruppi di rotte, oppure un onere ed un bando per ciascuna rotta? Fino ad oggi l'esperienza comunitaria evidenzia un'imposizione di onere ed una gara d'appalto per ciascuna rotta bandita. Ma, per esempio, potrebbe essere possibile bandire gruppi o serie di rotte in modo tale che, magari, si impone in onere una rotta che ha un alto coefficiente di redditività e un'altra che ha meno interesse per il vettore, stimolando il vettore ad accettare l'onere complessivo? In Italia ancora nessuno ha mai sviscerato questo problema. Se è vero che noi studiosi ce ne occupiamo da tempo, è anche vero che gli organismi del Ministero se ne occupano da molto poco.

Ultima notazione. Il prof. Silingardi ha fatto, giustamente, presente che con il finanziamento di cui alla l. 144/99 si possono coprire esplicitamente, perché lo dice la legge, solo i collegamenti fra la Sardegna e i principali scali del Continente. È anche vero che (ed in questo caso sono assolutamente d'accordo con lui) per quanto riguarda i collegamenti aerei di terzo livello all'interno della Regione o i collegamenti infra-regionali come, per esempio, con la Corsica o le Baleari, a seguito degli accordi INTERREG con la Corsica e IMEDOC con le Baleari si dovrebbe riuscire a trovare finanziamenti comunitari. Grazie.

SILVIO BUSTI

(c.s.)

Ringrazio, innanzitutto, il dott. Pedroni e il dott. Capobianco per le brillanti relazioni. Vorrei rivolgere ai due relatori un paio di domande.

Innanzitutto mi riallaccio all'affermazione del dott. Capobianco per cui lo scenario circa il contratto telematico è uno scenario futuro poiché il Ministro non ha ancora emanato il Decreto previsto dal D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 che attui compiutamente il procedimento di computerizzazione del contratto come atto fra soggetti privati. È stato emanato dal Ministro dell'Industria soltanto un decreto con cui si è completato il procedimento di firma elettronica, ma esclusivamente tra Pubbliche Amministrazioni. Quindi è stato detto che lo scenario qui descritto è ancora uno scenario futuro.

Ciò premesso, volevo rivolgere ai due relatori due domande.

La prima domanda è rivolta al dott. Capobianco. Ho sentito che si prevede un sistema informatico non soltanto di prenotazione, ma addirittura di accettazione del passeggero. A questo punto come pensa il relatore di ovviare ad eventuali ipotesi di *overbooking* da parte della compagnia aerea? Come si determinerà l'ordine di presentazione all'accettazione dei singoli passeggeri?

La seconda domanda che volevo rivolgere è questa. Nel corpo della relazione è stato, giustamente, detto che i CRS hanno co-

me primario obiettivo la trasparenza e la tutela del consumatore. A questo punto volevo fare una domanda da consumatore e cioè: nell'ipotesi di ricorso al *codesharing*, nel CRS compare inequivocabilmente, oppure viene taciuto, che si tratta di volo in *codesharing*, per cui il passeggero che pensa di volare con una determinata compagnia aerea si trova, in realtà, a volare con un aeromobile esercito da un'altra compagnia?

BRUNO FRANCHI

(c.s.)

Il prof. Busti ha fatto una delle domande che avrei voluto rivolgere anch'io al dott. Pedroni e al dott. Capobianco. In effetti, nel momento in cui l'Alitalia insieme alla prenotazione e alla vendita del biglietto fa anche l'accettazione, è automaticamente in grado di conoscere in anticipo il numero dei posti che saranno effettivamente occupati alla partenza del relativo volo. Conseguentemente dovrebbe venire meno l'esigenza statistica di accettare prenotazioni in sovrannumero per fronteggiare il problema dei passeggeri che prenotano, ma che poi non si presentano all'imbarco. A questo punto, configurandosi così il sistema, sarà ancora necessario ricorrere alla pratica dell'*overbooking*?

L'altra domanda è squisitamente commerciale. Recentemente ho avuto occasione di incontrare la responsabile della compagnia *low cost* britannica Go, la quale mi ha espresso l'opinione secondo cui i sistemi CRS sono destinati a scomparire o comunque a vedere fortemente ridimensionato il loro ruolo, superati da nuove forme di vendita (ad esempio, Internet, vendita diretta tramite propri centri di prenotazione, ecc.). Ciò premesso, i sistemi CRS sono effettivamente destinati a veder ridimensionato il loro ruolo?

ENZO FOGLIANI

(c.s.)

Grazie, Presidente. Anche la mia domanda è stata già in parte posta dal prof. Busti ed è rivolta al dott. Capobianco, il quale ha dipinto un quadro di grande interesse su quelli che sono gli sviluppi futuri del commercio elettronico in relazione alla vendita del biglietto aereo. Da un lato vi sono Convenzioni internazionali di diritto dei trasporti che tendono ad eliminare la necessità del biglietto scritto tradizionale (anche l'ultimo strumento di cui abbiamo parlato nei giorni scorsi prevede, comunque, la registrazione elettronica e la possibilità che non sia emesso un biglietto cartaceo). Dall'altro lato abbiamo un'evoluzione più generale delle norme di diritto comune che oggi, con l'introduzione della firma elettronica, permette di creare dei documenti non cartacei legalmente validi sotto l'aspetto giuridico. In questo quadro noi ci troviamo ancora in una situazione in cui, bene o male, il nostro codice della navigazione richiede una prova scritta del contratto di trasporto.

Mi sembra di aver capito che il procedimento che sta predisponendo Alitalia consiste nel trasmettere a chi acquisti un passaggio aereo un numero di codice che lo identifichi come avente diritto all'imbarco su quel volo.

Anzitutto, vorrei chiedere al dott. Capobianco in che tempi si pensa di implementare questo tipo di transazione, che sarà sicuramente valida in sede internazionale, ma al momento, probabilmente, avrà problemi in sede nazionale.

Inoltre, per quanto riguarda le questioni di sicurezza, poiché il problema della transazione elettronica sicura non riguarda soltanto il pagamento, ma anche la sicura identificazione del soggetto che conclude il contratto di trasporto in mancanza di un documento elettronico, vorrei sapere come si pensa di ovviare a queste problematiche, visto che, pur essendo da un paio d'anni in Italia in vigore un decreto sulla firma elettronica, la sua implementazione e soprattutto la sua diffusione presso i privati è ad oggi minima in quanto pochissimi hanno richiesto la registrazione necessaria ad attestarne l'autenticità e la provenienza.

MICHELE COMENALE PINTO

(Ricercatore di Diritto della Navigazione)

Le mie sono solamente due curiosità relative ai CRS. Come tutte le persone con scarse conoscenze tecniche, sono particolarmente affascinato da questi temi. Mi chiedevo quale fosse la percentuale, immagino diversa a seconda delle tratte nazionali e internazionali, di vendita attraverso CRS rispetto a quella attraverso ARCO.

L'altra questione che mi ponevo riguarda la ricapitalizzazione dell'Alitalia. Mi sembrava di ricordare che la dismissione delle quote in Galileo rientrasse fra i presupposti sulla base dei quali nel 1997 la Commissione aveva autorizzato la ricapitalizzazione; mi sembra di capire che ciò non sia avvenuto. E se è così, cosa è successo veramente? La ringrazio.

GERARDO MARLETTO

(c.s.)

La necessità di un chiarimento mi è venuta non tanto da quanto hanno detto i relatori, ma da una domanda che è stata fatta dal professor Deiana.

Il quesito riguarda la gestione delle due fasi previste sia dal regolamento europeo che dalla recente normativa italiana. La prima fase è una sorta di "prova d'appello" per il mercato, perché non tanto il Regolamento quanto il Trattato dice che innanzitutto c'è il mercato e, solo se il mercato non funziona, poi c'è la gara per l'assegnazione di una compensazione pubblica. Ma nel momento in cui l'atto amministrativo con il quale si impone l'onere di servizio viene a coincidere temporalmente con l'avvio della gara, non capisco come si possa fare rispettare questo allontanamento nel tempo delle due fasi, che ha una valenza di principio ed è di fatto molto rilevante.

DE VITA

(c.s.)

Non essendoci altri interventi, prego i relatori di rispondere alle domande.

SILINGARDI

(c.s.)

Mi sono state poste domande dal prof. Deiana e dal dott. Marletto. Al riguardo vorrei ricordare che dal febbraio del '99 l'ENAC ha autorizzato il *ticket less* nel *charter*. Se comprate un viaggio dei "Viaggi del Ventaglio" che vola con Lauda Air - e parlo di uno dei più importanti *tour operator* italiani - o se siete andati a Lampedusa con "Orizzonti", che è un altro grossissimo *tour operator* del settore, non farete più il biglietto *charter*.

Il problema che l'ENAC si è posto non era, evidentemente, quello del vantaggio economico, ma era il problema giuridico cui accennava l'avv. Fogliani, facilmente risolto. Il contratto di trasporto deve essere provato per iscritto, ma la forma scritta non deve essere necessariamente integrata dal biglietto. Infatti può essere benissimo rappresentata da uno di quei documenti che si emettevano, e che si emettono tuttora, da dove risultano gli elementi del trasporto, assolvendo così l'obbligo imposto dal diritto della navigazione. L'altro obbligo, previsto dalla Convenzione di Varsavia, che è quello di emettere il biglietto, pena la perdita del diritto al limite risarcitorio, è venuto meno perché detto limite non c'è più.

Vorrei inoltre segnalare che recentemente è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il D.P.C.M. con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha disciplinato nel dettaglio tutti gli adempimenti tecnici per la firma digitale. Mi pare che l'*iter* normativo sia quindi completato.

Il problema che ha posto l'amico Deiana esiste. Si deve bandire l'intera rotta Cagliari-Roma o si può bandire il Cagliari-Roma delle 8.00? Probabilmente si può bandire il Cagliari-Roma

delle 8.00. Mi chiedo quale vettore abbia interesse a partecipare a una gara d'appalto nell'ambito di una rotta così complessa. Credo, ma non sono un economista – e sicuramente il dott. Marletto è più qualificato di me a rispondere –, che un vettore aereo, nel momento in cui fa investimenti di questo genere, abbia poi la necessità di impegnare l'intera giornata.

Vorrei poi replicare a Deiana quando dice “figuriamoci se le regioni finanziano le linee”. Ma per quale motivo lo fanno in Corsica e non lo fa la Regione Sardegna? Qual è l'ostacolo per cui la Regione Sardegna o la Regione Sicilia non debbono far fronte alle esigenze di mobilità? Ricordo, e l'amico Tesini lo sa bene, che nella riforma del trasporto pubblico locale si prevede una soglia minima di esigenza di mobilità che deve essere salvaguardata, superata la quale spetta all'Autorità locale provvedere. Con ciò non dico che la legge del '94 sia illegittima, ma soltanto che non sono stati adottati argomenti scientifici che mi chiariscano perché le Regioni, le Province, le Comunità locali non finanzino direttamente, come fanno negli altri Paesi.

Rispondo al dott. Marletto che le fasi sono due. Lei ha parlato molto efficacemente di prova d'appello al mercato: mi pare un'immagine molto significativa. L'esperienza, che è maturata a livello comunitario, è stata spiegata chiaramente, in una riunione, che si è tenuta a Roma l'anno scorso, dal funzionario della Commissione, il quale ha detto che non è mai successo che ci siano imprese che accettino la prima fase. Tanto vale, quindi, che vengano pubblicate insieme sia l'imposizione degli oneri che la gara d'appalto, così come ha suggerito il professore Deiana. Ovviamente la gara d'appalto si farà se ed in quanto non ci sia un vettore che accoglie la sfida della prima fase. Quindi, viene pubblicata l'imposizione, viene pubblicato il bando il giorno stesso o il giorno dopo, ma se poi ci sarà un vettore che farà la linea Brest-Lione, assoggettandosi agli oneri di pubblico servizio, non si procederà alla gara.

VITTORINO CAPOBIANCO

(c.s.)

La prima domanda riguardava la possibilità per un passeggero di fare l'accettazione telefonicamente, o in anticipo. Quando si parla di anticipo, non si tratta di un anticipo di giorni, ma di un'ora prima dalla partenza del volo. Già oggi esiste un servizio Alitalia che si chiama *tele check - in* con il quale il cliente può avere il *check-in* fino a 40 minuti prima della partenza del volo per una prenotazione effettuata, sia fatta attraverso un CRS che in maniera diretta nel nostro sistema. Nella prenotazione si troveranno tutte le informazioni che ci dicono se è stato emesso o no un biglietto a fronte di una prenotazione. L'emissione del biglietto è naturalmente più sicura rispetto alla sola prenotazione ed in questo, riallacciandomi al discorso dell'*overbooking*, stiamo parlando di vendite garantite. Per cui, se ci telefona un passeggero che vuole fare preaccettazione e nelle nostre informazioni risulta che ha il biglietto, noi lo accettiamo, in caso contrario, probabilmente quella prenotazione neanche arriva al momento della accettazione. Prima accennavo alla vendita con il telefonino, che sarà rilasciata al pubblico dal 15 di settembre, vendita che noi facciamo con l'utilizzo di carte di credito. Il cliente si è associato ed ha chiesto di usufruire di questo tipo di servizio; nel momento in cui telefona per fare la prenotazione, noi gli diciamo quanto costa il biglietto e si dà avvio alla transazione di pagamento. Facciamo tutte le verifiche per accertare se quella carta è solvibile o meno. Nel caso di risposte positive, accettiamo il passeggero, sempre però entro i limiti di 40 minuti. Non è, infatti, possibile fare un'accettazione tre giorni prima della partenza di un volo.

L'altra domanda che mi sono annotato riguardava l'informativa dei voli in *codesharing*. Le compagnie aeree, quindi anche l'Alitalia, nel momento in cui distribuiscono i voli ai CRS - la distribuzione del nostro operativo avviene a livello generale ogni settimana, ma se ci sono dei cambi operativi addirittura aggiorniamo in tempi reali i vari CRS - viene segnalato se quel volo è in *code-sharing*. Il CRS lo riconosce e quell'informazione viene inserita nel

display che, però, vede l'agente di viaggio, non il passeggero. Nel *display* c'è un asterisco oppure una "chiocciolina" oppure uno *slash*, a seconda delle modalità che si utilizzano e che indica all'agente di viaggio che quello è un volo in *codesharing*. A quel punto la compagnia aerea ha informato i CRS Sarebbe, quindi, obbligo dell'agente di viaggio informare il passeggero che si tratta di un volo in *codesharing*. Sui nostri orari c'è quest'informazione; noi diciamo quali sono i voli che sono operati da aeromobili Alitalia e quelli che sono fatti invece in *codesharing*. È da chiedersi quale sarà il ruolo dei CRS nel futuro. Come abbiamo detto nella presentazione, giocheranno ancora un ruolo molto importante nel futuro della distribuzione del prodotto volo, albergo, ecc.. Evidentemente, i CRS si sentono minacciati perché non è più possibile che i costi di distribuzione siano così elevati per i fornitori di servizio. È vero che si tratta di circa settemila lire a segmento per le compagnie aeree, ma per gli alberghi una prenotazione costa venti-trentamila lire, per cui diventa insostenibile per i fornitori di servizi continuare a utilizzare soltanto quel canale di vendita. La tecnologia ci facilita in questo. La tecnologia, che prima era riservata a pochi, adesso è diventata pervasiva, cioè disponibile a tutti. A me piace dire che il commercio elettronico, per quanto riguarda le banche e le compagnie aeree, è nato negli anni '60 quando la tecnologia ci permetteva, già da allora, di mettere in contatto in tempo reale un passeggero da qualsiasi parte del mondo con la sede della compagnia aerea. La prenotazione era già commercio elettronico: soltanto che quel tipo di tecnologia era riservata a pochi, solo le compagnie aeree si potevano permettere degli investimenti così ingenti in elaboratori elettronici di grandi dimensioni. Oggi l'elaboratore elettronico può essere comprato da chiunque, la tecnologia è diventata talmente disponibile che facilita ovviamente lo sviluppo di nuovi canali di vendita e distribuzione. Nonostante questo progresso tecnologico, i CRS continueranno ad avere un ruolo fondamentale nel processo distributivo, anche se dovranno diversificarsi (per esempio, offrire il servizio di "*hosting*" alle piccole compagnie aeree che non hanno un sistema di prenotazione). Un'altra area di nuovo interesse per i CRS riguarda il commercio elettronico, per cui dietro a *Microsoft*,

Travelocity, Priceline, etc. .. in realtà c'è un CRS, che gestisce tutte le prenotazioni effettuate sui suddetti portali Internet.

Riguardo al biglietto elettronico ed al fatto che il cliente non ha nulla in mano, vorrei fare una breve considerazione. Ad una conferenza della IATA di qualche anno fa, uno dei relatori osservava che già oggi quando si fa una prenotazione alberghiera, pur non avendo nulla in mano, si è abbastanza sicuri che all'arrivo in albergo si troverà la camera. Si tratta di un cambiamento culturale che dobbiamo gradualmente recepire, ci dobbiamo abituare al fatto che per essere imbarcati non necessariamente dovremo avere il biglietto in mano, perché ormai la transazione elettronica fatta correttamente è sicura, per cui siamo certi che arrivando in aeroporto saremo imbarcati senza problemi. Prima il prof. Silingardi accennava al discorso della ricevuta del *tour operator*, ma anche la *boarding pass* che dobbiamo dare al passeggero prima che salga a bordo è un documento che prova che il contratto si è perfezionato (sulla *boarding pass* ci sono scritte tutte le regole della Convenzione di Varsavia).

Un'altra domanda riguardava la data di ingresso del biglietto elettronico. Il biglietto elettronico dall'inizio del 2000 sarà disponibile su Alitalia per alcuni servizi nazionali. Non abbiamo ancora individuato quale sarà la tratta, probabilmente Roma-Venezia, Roma-Catania etc., e solo per le vendite dirette fatte dall'Alitalia, inizieremo a vedere come funziona e qual è il livello di gradimento della clientela. Successivamente inizieremo ad utilizzarlo, sempre su tratte Alitalia, su vendite dirette, anche su tratte internazionali. Superato questo test per un periodo di 3-4 mesi, passeremo anche alle vendite indirette, cioè quelle effettuate attraverso gli agenti di viaggio. I problemi del biglietto elettronico sono legati all'interlineabilità. Oggi, un normale biglietto cartaceo è utilizzabile su qualsiasi compagnia aerea aderente alla IATA. La contabilità e la fatturazione di questi biglietti avviene in maniera estremamente semplice tra le compagnie coinvolte nel viaggio attraverso lo scambio reciproco delle informazioni dei biglietti utilizzati. Tutto questo secondo il sistema IATA. I problemi nascono proprio perché non tutte le compagnie aeree hanno il biglietto elettronico e quindi questo

scambio elettronico di informazioni senza accordo fra le parti non potrà avvenire. Di conseguenza, Alitalia utilizzerà il biglietto elettronico su tratte interlineabili soltanto con quei vettori con i quali ci saranno accordi bilaterali di *electronic ticketing*. Questo è uno dei problemi più grossi che si sta risolvendo a livello IATA. Così come i CRS stanno cercando di dare un servizio ai piccoli vettori con il servizio di *hosting* delle prenotazioni, la IATA sta creando un sistema di *electronic-ticketing* per le piccole compagnie aeree che non lo hanno, agendo essa stessa da *clearing house*. Dal prossimo anno Alitalia metterà a disposizione della propria clientela un altro servizio di biglietteria innovativa, il *bank ticketing*, cioè la possibilità di acquistare il biglietto presso gli sportelli “Bancomat” delle banche. È una vendita che sarà effettuata attraverso il telefono o attraverso Internet sui nostri sistemi. Al cliente sarà comunicato un codice di transazione che utilizzerà per ritirare il biglietto e pagarlo presso lo sportello “bancomat” della propria banca.

Un altro amico chiedeva quante sono le vendite dirette e indirette sulle tratte nazionali. Noi, prima, durante la presentazione abbiamo detto di avere un 80%-85% globale delle vendite indirette e soltanto un 15% delle vendite dirette. Sulle tratte internazionali invece abbiamo un 12% di vendite dirette e un 88% di vendite indirette. Spero di non essermi dimenticato nulla, grazie.

GUIDO DE VITA

(c.s.)

Ringrazio i signori relatori per le loro brillantissime relazioni e per il tempo che hanno voluto dedicare a questo Convegno, organizzato come sempre dal prof. Fanara e da tutti i suoi collaboratori.

Ringrazio tutti gli intervenuti. La seduta è tolta.